Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 247 Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen

Nr. 6 MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

Nederland is verdeeld in 20 kieskringen, 19 in het Europese deel van Nederland en 1 voor de BES-eilanden.[1] Het stelsel van kieskringen maakt het politieke partijen mogelijk in deze gebieden met verschillende kandidatenlijsten uit te komen. Hierop kunnen dan bijvoorbeeld regionale kandidaten worden geplaatst. De kieskringen hebben echter in de praktijk geen daadwerkelijk effect meer.[2] Politieke partijen komen bij verkiezingen slechts bij hoge uitzondering met regionaal verschillende lijsten uit en louter regionale kandidaten worden nauwelijks tot niet verkozen. Daarnaast maken de kieskringen het Nederlandse kiesstelsel ingewikkeld.[3] Vooral het «doorschuiven van zetels tussen kieskringen» zorgt ervoor dat de kiezer het zicht op het (regionale) effect van zijn stem verliest. Bovendien leveren de kieskringen een hoop administratieve rompslomp op; zowel wat betreft het verkiezingsproces in het algemeen als meer specifiek betreffende de kandidaatstelling voor politieke partijen. De initiatiefnemer beoogt met dit wetsvoorstel om te komen tot een kiesstelsel zonder kieskringen.

2. Historische ontwikkelingen

Het invoeren van kieskringen is onderdeel geweest van de herziening van het kiesstelsel in 1917. Het algemeen kiesrecht voor mannen alsmede het afschaffen van de kiesdistricten maakten daar deel van uit. De kiesdistricten kozen aanvankelijk 100 afgevaardigden voor de Tweede Kamer;

[1] Zie voor een overzicht van alle kieskringen: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1wzz/kieskringen.

[2] B. Michel (2011) «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief». In opdracht van de Kiesraad, in het kader van: «studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen» onder redactie van R. de Jong.

[3] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, 3. Dit advies is als bijlage bij deze memorie van toelichting bijgevoegd. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34247-6
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

ieder district leverde één afgevaardigde. Vanaf deze herziening werden de afgevaardigden via een nieuw systeem van *evenredige vertegenwoordiging* gekozen. Om er evenwel voor te zorgen dat het idee van regionale afvaardiging niet helemaal verloren ging, werden er kieskringen ingesteld.[4] Op deze manier beoogde de wetgever een zekere regionale verbondenheid tussen kiezer en verkozene te behouden.[5] Bovendien zouden dergelijke regionale relaties te sterke machtsconcentraties bij de centrale partijbesturen – mogelijk als gevolg van het eveneens in 1917 geïntroduceerde *lijstenstelsel* – moeten zien te voorkomen.[6]

Het maximaal aantal kandidaten per lijst per kieskring werd begrensd tot 10, dat wil zeggen dat elke partij per kieskring ten hoogste 10 kandidaten op een lijst mocht plaatsen. Het resultaat van dit maximale aantal was dat de meeste partijen in de verschillende kieskringen met verschillende (regionale) kandidaten gingen optreden. Immers, overal 10 dezelfde kandidaten was voor de meeste partijen waarschijnlijk een onvoldoende aantal kandidaten om alle verkregen zetels in het parlement mee te bezetten. Regionale spreiding van de kandidaten die uiteindelijk zitting zouden gaan nemen in Den Haag werd op deze manier bevorderd. «Bevorderd» daar het noch een wettelijke eis was dat kandidaten ook daadwerkelijk uit de kieskring afkomstig moesten zijn waar zij op de lijst stonden, noch het wettelijk verboden was dat de centrale partijbesturen alsnog alle regionale lijsten zouden bepalen.[7] Anders gezegd: het was voortaan *mogelijk* maar *niet verplicht* om met verschillende lijsten uit te komen.

Al snel, in 1923, werd het aantal kandidaten per lijst verhoogd naar 20. Toen in 1956 het aantal Kamerzetels steeg van 100 naar 150 was dit aanleiding om het maximaal aantal kandidaten per lijst te verhogen naar 30.[8]

Bij de algemene herziening van de Kieswet in 1989 werd door de regering voorgesteld het aantal kandidaten per lijst te verhogen tot 45. De oorspronkelijke functie van de beperking (regionale spreiding en voorkomen van centralisme) was geen onderwerp meer van discussie.[9] De grootste partijen wilden echter uitbreiding van de lijst tot 80 kandidaten. In het compromis werd de Kieswet zodanig gewijzigd, dat kleine partijen 30 kandidaten mochten stellen, maar zittende partijen met meer dan 15 zetels, mochten het dubbele van hun zetelaantal aan kandidaten op de lijst zetten met een maximum van 80.[10]

De herziening van 1989 had onmiddellijk gevolg voor het effect dat het kieskringensysteem had de op de daadwerkelijke samenstelling van de Kamer. Bij de verkiezingen van 1989 (die nog vóór de Kieswetwijziging plaatsvonden en waarbij er dus nog maar een beperkt aantal kandidaten op een lijst geplaatst mochten worden) kwamen 135 van de 150 verkozen verklaarde kandidaten niet voor in elke kieskring. In de verkiezingen in de jaren daarna – waarbij partijen dus veel meer kandidaten op een lijst mochten zetten – was dit gereduceerd tot nul of slechts enkele kandidaten. In alle gevallen bleken die paar kandidaten alleen te worden gekozen indien hun partij een buitengewoon forse winst had gemaakt.[11]

---

[4] Van oorsprong waren er 18 kieskringen. Sedert 1985 is Flevoland toegevoegd als 19[de] kieskring. Sedert 2012 zijn de BES-eilanden als 20[ste] kieskring toegevoegd.
[5] «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief», blz. 12.
[6] Ibidem, blz. 12.
[7] «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief», blz. 12.
[8] Ibidem, blz. 14.
[9] Idem, blz. 14.
[10] Idem, blz. 15.
[11] Idem, blz. 15.

In 2009 was er opnieuw sprake van aanpassing van de Kieswet.[12] Het aantal kandidaten werd na de wetswijziging verhoogd tot 50 voor zowel kleine als nieuwe partijen, en zittende partijen met meer dan 15 zetels mochten altijd 80 kandidaten stellen.

3. Overbodig

Afschaffing van de kieskringen – het beoogde doel van dit initiatiefwetsvoorstel – wordt ingegeven vanuit verschillende invalshoeken. Allereerst zijn de kieskringen *overbodig* geworden. In de praktijk hebben zij geen betekenis meer.[13] Immers, bij nagenoeg alle verkiezingen sinds het begin van de 21ste eeuw hebben de participerende politieke partijen met gelijkluidende of met onderling nauwelijks afwijkende lijsten deelgenomen.[14] Zoals eerder reeds is gezegd kunnen partijen niet *gedwongen* maar slechts *gestimuleerd* worden tot het inleveren van verschillende lijsten. Als partijen er vervolgens gedurende langere tijd géén of amper gebruik van maken, kan men zich afvragen in hoeverre kieskringen nog nut of bestaansrecht hebben.

Dat het inleveren van regionaal verschillende kandidatenlijsten uit de gratie is geraakt is overigens logisch verklaarbaar: het spreiden van kandidaten over meerdere lijsten om voldoende kandidaten beschikbaar te hebben is vandaag de dag niet meer nodig door de huidige ruime bepalingen voor het maximum aantal kandidaten. Op de hedendaagse lange lijsten kunnen ook voldoende regionale kandidaten een plaats vinden. Politieke partijen hebben daardoor eenvoudigweg geen behoefte meer aan het bestaan van kieskringen.[15] Door het telkens verhogen van het maximum aantal kandidaten per lijst is tegenwoordig geen enkele partij meer gedwongen regionaal verschillende lijsten in te dienen.

Een ander argument waarom de kieskringen eveneens als overbodig betiteld kunnen worden is het gegeven dat «de wereld de laatste decennia een stuk kleiner is geworden» – ook voor de Nederlandse burgers. Zij zijn vandaag de dag goed bekend met de landelijke politieke kopstukken. Het idee dat er een lokale afgevaardigde naar Den Haag gestuurd moet worden is een achterhaald concept. Landelijke kandidaten worden in toenemende mate beschouwd als vertegenwoordigers van de gehele Nederlandse bevolking en niet slechts uitsluitend van een beperkt regionaal gedefinieerd deel daarvan. Een constatering die wat betreft de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer ook strookt met artikel 50 van de Grondwet waarin wordt gesteld dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen.

4. Neveneffecten

Daarnaast zorgen kieskringen voor enkele ongewenste *neveneffecten*. Zo kan het bestaan van kieskringen tot verwarring leiden bij de kiezer.[16] Kiezers beseffen niet dat de stembiljetten per kieskring kunnen verschillen. De Fries die met zijn kiezerspas gaat stemmen in Groningen, komt er pas in het stemlokaal achter dat hij niet op zijn lokale Friese kandidaat kan stemmen. Een dergelijke anomalie leidt tot grote onduide-

---

[12] De Volkskrant «Kamer wil snelle groei PVV niet dwarsbomen», 3 juni 2009. De mogelijkheid bestond dat de PVV zodanig zou groeien dat het aantal van 30 kandidaten voor een gelijkluidende lijst in Nederland niet meer voldoende was om alle zetels mee te bezetten. De PVV dreigde naar eigen zeggen «slachtoffer te worden van oude regels». CDA, PvdA, SP en de VVD waren bereid dit mogelijke obstakel voor de PVV uit de weg te ruimen.

[13] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 2.

[14] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 2.

[15] Ibidem, 2. Zie ook Kiesraad advies d.d. 21 januari 2011, nr. 2011-0000001212.

[16] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 3.

lijkheid in het kiesproces. Het is voor kiezers duidelijker en overzichtelijker wanneer in het hele land dezelfde lijsten gelden.

Daarenboven komt nog het gegeven dat het hanteren van verschillende kandidatenlijsten voor de verschillende kieskringen ook misleidend kan zijn.[17] Dit is vooral het geval wanneer een zelfstandige lijst in één of slechts in enkele kieskringen wordt gebruikt. In de praktijk betekent dit namelijk dat de kandidaten die op díe lijst staan nagenoeg kansloos zijn. Sterker nog: wat betreft de 20ste kieskring – de BES-eilanden – is dit per definitie het geval, simpelweg omdat in deze kieskring het totaal aantal kiezers lager is dan de te verwachten kiesdeler. Er wonen aldaar eenvoudigweg te weinig kiezers om ooit eigenstandig een kandidaat aan een zetel te helpen ook al zou deze kandidaat alle stemmen binnen die kieskring vergaren.[18] Als een partij een plaatselijk bekende eilandbewoner op een hoge plaats op de regionale lijst zet, dan suggereert dit voor de kiezer op de BES dat de kandidaat een reële kans maakt daadwerkelijk verkozen te worden. Maar als deze kandidaat nergens anders in Nederland verkiesbaar is, dan maakt hij geen enkele kans.

In het verlengde hiervan ligt de problematiek rondom het fenomeen van «lijstduwers» en het feit dat kieskringen hun aantal potentieel zouden kunnen opstuwen. Politieke partijen kunnen momenteel desgewenst in de verschillende kieskringen verschillende lijstduwers kandidaat stellen. Lijstduwers zijn (bekende) kandidaten waarvan verwacht wordt dat deze stemmen zullen trekken maar die over het algemeen niet voornemens zijn uiteindelijk zitting te nemen. Een dergelijke uitwerking is op zichzelf discutabel, aangezien de kandidatuur voor politieke functies zoals het Kamerlidmaatschap een serieuze aangelegenheid is. Voor het democratische, transparante gehalte van het kiesstelsel is het belangrijk dat politieke partijen hun taak als «werving- en selectiebureau» voor potentieel geschikte en bereidwillige kandidaten serieus nemen. Zij dienen goed te onderzoeken of hun kandidaten zowel capabel als daadwerkelijk genegen zijn om plaats te nemen in het parlement. Hoe meer lijsten er mogelijk zijn – mede als gevolg van kieskringen – hoe vaker een dergelijk ongewenste kandidaatstelling mogelijk is.

Een volgend probleem rondom het bestaan van kieskringen spitst zich toe op het fenomeen van «meervoudig verkozen kandidaten». Dit verschijnsel, waarbij kandidaten op grond van het aantal verkregen stemmen op meer regionale of gelijkluidende lijsten – en derhalve meerdere malen tijdens één verkiezing – verkozen zijn, is in de praktijk meer regel dan uitzondering geworden.[19] Echter, tegelijkertijd is een dergelijke uitslag uiteraard ook onmogelijk uitvoerbaar: één kandidaat kan niet meer dan één zetel bezetten.[20] Als aan een kandidaat meerdere zetels zijn toegekend, dan zal hij uiteindelijk de zetel bezetten binnen de kieskring waar hij de meeste stemmen heeft behaald. De andere hem toekomende zetels geeft hij dan door aan andere kandidaten van dezelfde politieke partij. Wat volgt is een complex en onnavolgbaar «doorschuifsysteem»; een systeem waarin de kiezer het zicht op het effect van de door hem uitgebrachte stem verliest; een systeem dat aldus allesbehalve transparant is voor de kiezer; een systeem dat alleen om deze reden al onwenselijk is.

---

[17] Ibidem, blz. 3.
[18] Het aantal inwoners is ongeveer een derde van het aantal benodigde stemmen voor een (nationale) zetel.
[19] «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief», blz. 23.
[20] «Ibidem, blz. 22.

Bovendien kan als gevolg van het kieskringenstelsel een stem op een bepaalde kandidaat *in een bepaalde kieskring* heel andere – geheel ongewenste – gevolgen hebben. Zorgvuldig opgebouwde lijstvolgordes worden door het doorschuifsysteem doorbroken.[21] Het valt bij verkiezingsdeelname met verschillende lijsten van tevoren immers niet in te schatten hoeveel zetels de verschillende lijsten zullen binnenhalen. In het verlengde hiervan ligt het probleem dat het bestaan van kieskringen kan leiden tot een onrechtvaardige zetelverdeling. In eerste instantie behoren stemmen op een individuele kandidaat slechts invloed op de zeteltoekenning te hebben als zij zo groot in aantal zijn dat de kandidaat hierdoor de voorkeursdrempel haalt. De wens van de kiezer heeft dan direct invloed op de vraag *welke* kandidaten namens de partij zitting nemen. Maar als gevolg van het doorschuifsysteem kunnen voorkeurstemmen op een kandidaat feitelijk ook invloed op de zeteltoekenning hebben indien hun aantal ver onder de voorkeursdrempel blijft, simpelweg *omdat ze in een andere kieskring zijn uitgebracht*.[22]

Het onderstaande voorbeeld verduidelijkt dit:

Stel, partij X heeft 2 zetels gehaald: één in Friesland en één in Groningen.

De 2 zetels van Partij X			
Kieskring Friesland (1 zetel)		*Kieskring Groningen (1 zetel)*	
Piet:	1.100 stemmen	Piet:	1.000 stemmen
Carolien:	500 stemmen	Heidi:	100 stemmen

Gekozen zijn: Piet (in kieskring Friesland, omdat hij daar de meeste stemmen had) en Heidi (in kieskring Groningen, omdat Piet al was gekozen in Friesland). In dit geval wordt Carolien dus niet gekozen, ondanks dat zij meer stemmen heeft dan Heidi. Zo'n 200 kiezers van Carolien hadden beter met een kiezerspas in Groningen kunnen stemmen op Piet. Dan was namelijk Piet met 1.200 stemmen gekozen in kieskring Groningen, en zou Carolien met 300 stemmen zijn gekozen in kieskring Friesland. Het effect van het bestaan van kieskringen kan aldus bijzonder onrechtvaardige uitkomsten opleveren: diegene die minder stemmen heeft vergaard wordt als gevolg van het doorschuifsysteem tóch een zetel toebedeeld. Of omgekeerd: diegene die meer stemmen heeft behaald loopt als gevolg van dit systeem zijn zetel mis. Bovendien is het mogelijk dat slechts een heel beperkt aantal voorkeursstemmen dat zogezegd in «de verkeerde kieskring» is uitgebracht – een haast verwaarloosbaar aantal op het totaal van stemmen dat op een partij wordt uitgebracht – kan beslissen welke kandidaten een zetel behalen. Wie dat uiteindelijk zijn, hoeft daarbij helemaal niets van doen te hebben met de wil van de kiezer. Het resultaat kan zelfs aantoonbaar in strijd zijn met die wil.[23] Een dergelijke onrechtvaardige uitkomst valt moeilijk aan de kiezer uit te leggen.

Een volgend neveneffect van de kieskringen is de administratieve rompslomp die deze genereren. De mogelijkheid om verschillende kandidatenlijsten in te kunnen leveren betekent meer papierwerk, en dat terwijl de overheid al jaren probeert de bureaucratische systemen binnen het overheidsapparaat te verminderen. Bovendien vergemakkelijkt en vereenvoudigt het ontbreken van kieskringen het stemmen tellen: immers, minder lijsten betekent vanzelfsprekend een minder ingewikkeld

[21] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 3.
[22] «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief», blz. 34.
[23] Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief», blz. 34.

telproces. De kans op fouten tijdens het tellen van de stemmen – met name tijdens de aggregatie van stemmen door het centraal stembureau – wordt zo ook als vanzelf minder. Dit komt de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces ten goede.

Administratieve rompslomp is er ook zeker voor nieuwe politieke partijen die zich op weg naar verkiezingsdeelname door de kieskringen geconfronteerd zien met administratieve hordes. Om mee te mogen doen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn zij binnen het huidige systeem namelijk genoodzaakt om de benodigde ondersteuningsverklaringen verspreid over het hele land te verzamelen. Dit initiatiefwetsvoorstel wil niet tornen aan het aantal ondersteuningsverklaringen dat noodzakelijk is voor verkiezingsdeelname. Kandidaatstelling moet niet lichtzinnig kunnen plaatsvinden. In die hoedanigheid is het dan ook een verbetering te noemen dat een consequentie van dit initiatiefwetsvoorstel is dat men voortaan ook voor Europese verkiezingen 580 ondersteuningsverklaringen in plaats van slechts de huidige 30 stuks verzamelen moet.[24] Het is echter merkwaardig om te verlangen dat dergelijke verklaringen *precies* gelijkmatig over het hele kiesgebied – dus in heel Nederland overal evenveel – worden verkregen. Een politieke partij dient door voldoende Nederlandse ingezetenen ondersteund te worden. Het is echter irrelevant – ook met het oog op de al eerder geconstateerde veranderde relatie tussen kiezer en landelijke kandidaat – waar deze ingezetenen precies wonen. Dat omgekeerd een nieuwe partij hierdoor mogelijkerwijs slechts in een beperkt deel van Nederland haar steunverklaringen verzamelt, vormt om dezelfde reden evenzeer geen democratisch probleem. Het al dan niet deelnemen aan algemene verkiezingen zou niet van dergelijke bureaucratische maatregelen afhankelijk mogen zijn.

De mogelijkheid bestaat dat door het afschaffen van de kieskringen de zichtbaarheid van landelijke politieke partijen op de BES-eilanden negatief wordt beïnvloed. Deze partijen zouden hierdoor in de verleiding kunnen komen om de BES-eilanden voortaan te negeren. Dit is echter een probleem dat via een andere weg – die buiten dit initiatiefwetsvoorstel valt – dient te worden opgelost. Het is oneigenlijk om de systematiek van de Kieswet te gebruiken om de bovenstaande zichtbaarheid te vergroten; daarvoor is de Kieswet simpelweg niet bedoeld.

5. Technische terminologie

Ten slotte zal afschaffing van de kieskringen ervoor zorgen dat er een palet aan technische (en daardoor weinig transparante) terminologie uit de kieswet zal verdwijnen; frases en woorden zoals:
- «stellen gelijkluidende lijsten»
- «lijstengroepen»
- «een op zichzelf staande lijst»
- «moederlijsten»

[24] Zulks is ook eerder door de Kiesraad geadviseerd, zie Kiesraad advies d.d. 21 januari 2011, nr. 2011-0000001212, en 24 juli 2014, nr. 2014-0000355197.
Voor de Europese verkiezingen zijn thans 30 ondersteuningsverklaringen benodigd, voor gemeenteverkiezingen is dat afhankelijk van de omvang van de gemeenteraad, 10 (bij < 19 raadsleden), 20 (bij >19 en <39 raadsleden en BES) of 30 (bij 39+ raadsleden). Dit blijft onveranderd.
Voor de Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezing wordt een nieuw aantal ondersteuningsverklaringen vastgesteld. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer is dit aantal vastgesteld op 580 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij voorheen moest inleveren om in alle 20 kieskringen deel te nemen aan de verkiezing. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is dit aantal vastgesteld op 50 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij gemiddeld moest inleveren om in een provincie deel te nemen.

– «provinciale staten van een provincie die één kieskring vormt»
– «provinciale staten van een provincie die uit meer dan één kieskring bestaat»
– «de «kieskringen»-tabel»
– «kandidatenlijsten, ingeleverd in verschillende kieskringen»

Het resultaat is een heldere, eenvoudigere kieswet.[25]

6. De praktijk

Los van deze neveneffecten is het bestaan van kieskringen ook vanuit nog een ander perspectief opmerkelijk. Allereerst zien we op provinciaal gebied een ontwikkeling die contrair is aan het opdelen van de provincies in verschillende kieskringen. Het totaal aantal Statenleden is immers sinds 2007 sterk verminderd.[26] De mogelijkheid om met verschillende kandidatenlijsten binnen één provincie uit te komen, zodat er een keuze gemaakt kan worden uit méér regionale kandidaten, is nutteloos geworden omdat er simpelweg minder stoeltjes te vergeven zijn. Voor de Provinciale Statenverkiezingen is het aldus overbodig om met kieskringen te werken.

Ten slotte is de situatie waarin Nederland als één kieskring fungeert allang een bekende én goed functionerende praktijk: bij Europese verkiezingen kent Nederland geen kieskringen en worden er slechts enkelvoudige lijsten van alle deelnemende partijen ingediend. Nederland beslaat binnen deze verkiezingen slechts één deel van het totale Europese kiesgebied. Men zou hierdoor het idee kunnen opvatten dat deze situatie te vergelijken valt met de positie van provincies tijdens Tweede Kamerverkiezingen. Deze vergelijking loopt echter mank. Kern van het kieskringenstelsel is dat de uitslag landelijk wordt berekend, maar dat zetels per kieskring worden opgevuld. Op Europees niveau is er geen sprake van kieskringen maar van een meervoudig districtenstelsel. Er is geen sprake van een algemene uitslag op Europees niveau. Ieder district vaardigt zijn eigen volksvertegenwoordigers af, waarbij Nederland 26 districtenzetels heeft. Anders gezegd: tijdens Europese verkiezingen stemmen Nederlandse burgers weliswaar voor de zetelverdeling van een grotere entiteit – het Europese parlement – maar dat doen ze via nationale partijen die enkel het Nederlandse aandeel in het Europese parlement onderling te verdelen hebben, te weten 26 zetels.

7. Voorstel

Dit initiatiefwetsvoorstel gaat uit van het laten vervallen van het systeem van kieskringen. Het gebied voor het indienen van een kandidatenlijst bij verkiezingen wordt dan gevormd door *de bestuurlijke grenzen van die verkiezingen*. Voor Europese en Tweede Kamerverkiezingen gelden de landsgrenzen (incl. BES-eilanden); Nederland wordt voor deze verkiezingen als het ware één kieskring. Voor provinciale statenverkiezingen, gemeenteraadsverkiezingen en waterschapsverkiezingen, gelden vervolgens de respectievelijke grenzen van de onderscheidenlijke provincies, gemeenten en waterschappen.

[25] Een korte opmerking ter afsluiting: de hierboven opgesomde neveneffecten zullen waarschijnlijk marginaal optreden want er wordt immers weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de verschillende kieskringen met verschillende lijsten uit te komen. Dat laat onverlet dat het probleem van de neveneffecten onverminderd blijft voortbestaan zolang de kieskringen nog bestaan. Deze neveneffecten kunnen nog steeds voorkomen omdat ze wettelijk zijn toegestaan; een hoogst ongewenste situatie.

[26] In 2003: 764 en in 2015: 570, ongeveer 25% minder.

Voor de verkiezingen van de Eerste Kamer geldt dat Nederland formeel niet is opgedeeld in kieskringen, maar dat kandidatenlijsten voor één of meerdere provincies kunnen worden ingediend. Dit komt feitelijk neer op 12 kieskringen.[27] Ook deze aparte lijsten per provincie worden met dit wetsvoorstel afgeschaft met als gevolg dat voortaan de grens van het Europese deel van Nederland – alle provincies tezamen – als grens van het kiesgebied fungeert. Hoewel enkele argumenten, zoals deze eerder in deze memorie van toelichting zijn opgesomd, niet specifiek gelden voor de Eerste Kamerverkiezingen, is er toch voldoende reden om – in lijn met het advies van de Kiesraad – tot afschaffing van deze verschillende lijsten over te gaan.[28] Ook voor deze verkiezingen geldt volgens de Kiesraad namelijk dat het element van een band tussen Eerste Kamerleden en de afzonderlijke provincies die voor hun verkiezingen zorgen, in de loop der jaren op de achtergrond is geraakt.[29] In de praktijk is de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezingen reeds lang een zaak van de landelijke partijorganen en worden Eerste Kamerleden al geruime tijd als vertegenwoordigers van de gehele bevolking gezien.[30] Bovendien geldt ook voor deze verkiezingen dat politieke partijen al geruime tijd geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van verschillende lijsten per provincie.[31] Doordat op de eenduidige lijst per partij regionale spreiding van kandidaten plaatsvindt, worden de kiezers voor de Eerste Kamer – de Statenleden – in staat gesteld voorkeursstemmen uit te brengen.

8. Draagvlak

Dit voorstel ligt in lijn met de conclusies die voortvloeien uit het rapport van de Kiesraad «Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen: Kieskringen» uit 2011, evenals uit een Kiesraadadvies uit datzelfde jaar.[32] Ook uit het advies dat de Kiesraad specifiek in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel heeft uitgebracht, volgt een vergelijkbare conclusie.[33] Hierin valt te lezen dat er volgens de Kiesraad «zwaarwegende argumenten zijn die pleiten voor afschaffing van de kieskringen».[34]

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat «er aanleiding is om de noodzaak van een indeling in kieskringen opnieuw te bezien als gevolg van de verruiming van het aantal kandidaten dat op een lijst mag staan én het gegeven dat politieke partijen om die reden geen gebruik meer maken van regionaal verschillende lijsten».[35]

9. Uitvoering

Teneinde de kieswettelijke taak bij de toekomstige Tweede Kamerverkiezingen in de nieuwe situatie te kunnen uitvoeren worden dertien *provinciale hoofdstembureaus* (waaronder één voor de BES-eilanden) ingesteld, in plaats van de huidige twintig hoofdstembureaus per kieskring. Deze krijgen – net als nu – als taak de uitslagen van de

---

[27] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 4.
[28] Ibidem, blz. 4; maar ook: advies Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 juli 2015, Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 4, blz. 1.
[29] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 4.
[30] Ibidem, 4. Zie ook: D. J. Elzinga, H. R. B. M. Kummeling & J. Schipper-Spanninga (2012) *Het Nederlandse Kiesrecht* (Deventer), blz. 233.
[31] Advies Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 juli 2015, Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 4, blz. 2.
[32] «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief» en Kiesraad advies d.d. 21 januari 2011, nr. 2011-0000001212.
[33] Kiesraad, advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208.
[34] Ibidem, blz. 1; zie ook: Kiesraad, advies d.d. 21 januari 2011, nr. 2011-0000001212.
[35] Advies Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 juli 2015, Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 4, blz. 1.

gemeenten te aggregeren en door te geven aan het centrale stembureau. Dergelijke hoofdstembureaus zullen gevestigd zijn in de gemeente waar de vergadering van de provinciale staten wordt gehouden. Elk provinciaal hoofdstembureau telt vijf leden, van wie er één voorzitter en één plaatsvervangend voorzitter is.[36]

De bovengenoemde vermindering van het aantal hoofdstembureaus van 20 naar 13 is ook uitvoerbaar. De Kiesraad heeft hiervoor navraag gedaan.[37] De (financiële) middelen die vrij komen vanwege het verminderde aantal hoofdstembureaus zijn beschikbaar om de eventuele extra werkzaamheden van hoofdstembureaus te realiseren en te financieren.

10. Constitutionele toets

Dit initiatiefwetsvoorstel is in overeenstemming met de Nederlandse Grondwet. Artikel 4 van deze Grondwet stelt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Dit initiatiefwetsvoorstel belemmert de mogelijkheid van de kiezer om te kiezen niet. Ook wordt de mogelijkheid om gekozen te worden door dit initiatiefwetsvoorstel niet beperkt. De artikelen 53 en 54 stellen dat leden van de beide Kamers worden gekozen op grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen en dat deze worden gekozen door Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn. Het initiatiefwetsvoorstel doet geen afbreuk aan deze artikelen.

11. Financiën

De financiële consequenties van dit initiatiefwetsvoorstel zijn positief. De administratieve en personele lasten voor indiening van kandidatenlijsten zullen door een kiesstelsel zónder kieskringen verminderen. Dit effect zal plaatsvinden bij de gemeenten die nu centraal stembureau per kieskring zijn. Daarnaast zullen de kosten voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer en die voor provinciale staten in de provincies met meerdere kieskringen verlaagd worden doordat er geen verschillende stembiljetten meer zullen zijn. Dit voordeel geldt idem dito voor de door de gemeenten ter informatie aan het adres van de kiezers te verspreiden kandidatenlijsten (Kiesbesluit art. J1, lid1).

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdelen A en B (opschrift hoofdstuk E en paragraaf 1)

Bij verkiezingen wordt niet langer gebruik gemaakt van kieskringen, waardoor deze paragraaf kan vervallen.

Onderdelen C tot en met E (de artikelen E 5, E 6 en E 11)

Hoewel de kieskringen worden afgeschaft, wordt naar aanleiding van een advies van de Kiesraad voorgesteld om de rol van hoofdstembureaus bij de berekening van de verkiezingsuitslag te behouden. De hoofdstembureaus aggregeren de verkiezingsuitslag voor hun verkiezingsgebied, en

[36] Kiesraad, advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 4.
[37] Ibidem, blz. 4.

geven deze uitslag door aan het centraal stembureau. Daarmee is de uitvoering bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag gediend.
In dit verband hoeft overigens niet te worden aangesloten bij een indeling in kieskringen, aangezien de toewijzing van zetels niet meer per kieskring, maar landelijk geschiedt. Daardoor kan een meer logische opzet worden gevolgd, namelijk een indeling in provincies. Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer wordt per provincie één hoofdstembureau ingesteld die de aantallen stemmen voor zijn provincie optelt en doorgeeft aan het centraal stembureau. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is er daardoor, net als bij waterschaps- en gemeenteraadsverkiezingen, slechts één hoofdstembureau dat tevens fungeert als centraal stembureau.

Onderdeel F (artikel H 2)

Artikel H 2 vervalt omdat de kieskringen worden afgeschaft. Daardoor wordt op de kandidatenlijst niet meer vermeld voor welke kieskringen zij wordt ingeleverd, maar geldt de kandidatenlijst voor het gehele verkiezingsgebied.

Onderdeel G (artikel H 4)

In artikel H 4, eerste lid, wordt het aantal ondersteuningsverklaringen vastgesteld dat een politieke groepering bij zijn kandidatenlijst moet inleveren, indien deze daartoe verplicht is.
In de huidige Kieswet is, bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor provinciale staten met meer dan één kieskring, geregeld dat er dertig ondersteuningsverklaringen moeten worden ingeleverd voor elke kieskring waarvoor de lijst wordt ingeleverd, met uitzondering van kieskring 20 (Bonaire), waarvoor tien ondersteuningsverklaringen zijn vereist. Deze verklaring kan worden afgelegd door personen die binnen de kieskring waarvoor de lijst geldt, als kiezer zijn geregistreerd.
Vanwege het afschaffen van de kieskringen wordt de huidige regeling op twee punten gewijzigd. Ten eerste wordt een nieuw aantal ondersteuningsverklaringen vastgesteld voor de Tweede Kamer- en provinciale statenverkiezingen. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer is dit aantal vastgesteld op 580 ondersteuningsverklaringen. Dit is gelijk aan het aantal verklaringen dat een partij voorheen moest inleveren om in alle 20 kieskringen deel te nemen aan een verkiezing. Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten is dit aantal vastgesteld op 50 ondersteuningsverklaringen. Dit betreft het aantal verklaringen dat een partij gemiddeld moest inleveren om in een provincie deel te nemen. Ten tweede is, vanwege het wegvallen van de kieskringen, geregeld dat een ondersteuningsverklaring kan worden afgelegd door personen die als kiezer zijn geregistreerd voor de desbetreffende verkiezing. Een onderscheid naar kieskring vervalt dus.

Onderdeel H (artikel H 6)

Artikel H 6 is redactioneel gewijzigd vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdelen I en J (artikelen H 7 en H 9)

Het afschaffen van de kieskringen heeft tot gevolg dat een kandidaat maar op één lijst kan voorkomen. Derhalve is de redactie van artikel H 9 gewijzigd en kan artikel H 10, eerste lid, tweede volzin, vervallen.

Onderdelen K tot en met N (artikelen H 10a tot en met H 13)

Artikel H10a vervalt vanwege het afschaffen van de kieskringen. Artikel H 10a regelde dat een politieke groepering, indien deze in de verschillende kieskringen verschillende kandidatenlijsten inleverde, een zogenaamde «moederlijst» kon inleveren. Een moederlijst bepaalde – als een partij per kieskring verschillende lijsten heeft ingeleverd – in welke volgorde kandidaten eventueel benoemd dienden te worden. Dat was overigens geen garantie, omdat individuele kandidaten niet verplicht waren zich te conformeren aan de moederlijst. En áls zij zich daar aan hadden geconformeerd, dan konden die kandidaten op elk moment daarvan afstand nemen. In een eerder advies bepleitte ook de Kiesraad om de moederlijst af te schaffen, omdat dit afbreuk doet aan het uitgangspunt van transparantie, en sinds de invoering van de moederlijst er door geen enkele politieke groepering gebruik van is gemaakt. Nu de kieskringen worden afgeschaft is er ook geen aanleiding meer voor het gebruik van een moederlijst.
Artikel H 11 stelde de relatie tussen de lijsten van een politieke groepering vast, als een politieke groepering in de verschillende kieskringen een kandidatenlijst inleverde. Deze bepaling kan vervallen. Verder is de redactie van de artikelen H 12 en H 13 gewijzigd in verband met het afschaffen van de kieskringen.

Onderdeel O (artikel I 1)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen onderzoekt het centraal stembureau de kandidatenlijsten voor het gehele gebied waar de verkiezing wordt gehouden. Daarbij is het niet langer nodig dat het centraal stembureau een afschrift van de kandidatenlijsten per kieskring rondstuurt naar de hoofdstembureaus. Op grond van artikel I 3 ligt een afschrift van de ingeleverde kandidatenlijsten ter inzage bij het centraal stembureau.

Onderdelen P, R, S, T, U en Y (artikelen I 2, I 4 tot en met I 8 en I 17)

De redactie van deze artikelen is aangepast vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdeel Q (artikel I 3)

De terinzagelegging van de ingeleverde kandidatenlijsten geschiedt bij het centraal stembureau. Vanwege het afschaffen van de kieskringen hoeft dat niet meer voor iedere kieskring te gebeuren bij het hoofdstembureau.

Onderdeel V (artikel I 10)

Het vierde lid van artikel I 10 kan vervallen vanwege het afschaffen van de kieskringen. Voor een lijstencombinatie is het niet meer vereist dat in alle kieskringen een lijst is ingediend waarop de lijstencombinatie betrekking heeft. Elke lijst wordt nu namelijk voor het gehele verkiezingsgebied ingeleverd.

Onderdelen W en X (artikelen I 13 en I 14)

Deze artikelen worden gewijzigd doordat, vanwege het afschaffen van de kieskringen, de figuren «lijstengroep» en «stel gelijkluidende lijsten» niet meer voorkomen.

Onderdeel Z (Artikel J 2)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen geschiedt de stemming voor het gehele verkiezingsgebied over dezelfde kandidaten en kandidatenlijsten.

Onderdeel AA (artikel J 20)

De redactie van dit artikel is aangepast vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdeel AB (artikel O 1)

In artikel O 1 vervalt het onderscheid tussen provinciale staten met één of met meer kieskringen, nu door dit wetsvoorstel de kieskringen worden afgeschaft. De huidige regeling dat de hoofdstembureaus bij de gecombineerde staten- en waterschapsverkiezingen pas op maandag bijeenkomen in plaats van op vrijdag blijft overeind. Deze regeling is recent ingevoerd met als doel om bij gecombineerde verkiezingen de gemeenten meer tijd te geven voor het vaststellen van de uitslag.[38]

Onderdeel AC (artikel O 2)

Met het afschaffen van de kieskringen is het voor de berekening van de uitslag niet meer nodig om per kieskring een stemcijfer vast te stellen.

Onderdelen AD en AM (artikelen O 3, O 4, O 5, P 1 en P 26)

De redactie van deze artikelen is aangepast vanwege het afschaffen van de kieskringen.

Onderdelen AE tot en met AL (artikelen P 2, P 3, P 12, P 13, P 15, P 16, P 17, P 18 en P 19)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen bestaan de figuren «lijstengroep» en «een stel gelijkluidende lijsten» niet meer. Bij de berekening van de verkiezingsuitslag hoeft daarmee dus geen rekening meer te worden gehouden.
Aldus is artikel P 2 zo gewijzigd, dat het totaal aantal stemmen dat op een lijst is uitgebracht het stemcijfer wordt genoemd. De artikelen P 3 en P 12 vervallen, omdat niet meer voor iedere lijstengroep wordt berekend hoe de behaalde zetels over de kieskringen worden verdeeld.
Voor de toewijzing van zetels aan de kandidaten kunnen in de artikelen P 15 tot en met P 19 de onderdelen worden geschrapt die zien op de toewijzing van zetels binnen lijstengroepen (dus per kieskring), en op de werking van de voorkeursdrempel daarbij.

Onderdelen AN en AO (artikelen R 1 en R 2)

Deze artikelen worden gewijzigd omdat bij de Eerste Kamerverkiezing de kieskringen worden afgeschaft. Daardoor wordt op de kandidatenlijst niet meer vermeld voor welke provincies (kieskringen) zij wordt ingeleverd, maar geldt de kandidatenlijst voor het hele land.

Onderdeel AP (artikel R 4)

Dit artikel wordt redactioneel gewijzigd vanwege het afschaffen van de kieskringen.

---

[38] Kamerstukken II 2013/14, 33 719, nr. 8.

Onderdelen AQ en AR (artikelen R 5 en R 8)

Het afschaffen van de provincies als kieskring heeft tot gevolg dat elke lijst voortaan voor het hele land wordt ingediend. Daardoor wordt artikel R 5 geredigeerd zodat een kandidaat slechts op één lijst mag voorkomen.

Onderdeel AS (R 9a en R 10)

De artikelen R 9a en R 10 vervallen vanwege het afschaffen van de provincies als kieskring. Artikel R 9a regelde dat een politieke groepering, indien deze in de provincies verschillende kandidatenlijsten inleverde, een zogenaamde «moederlijst» kon inleveren. Indien een politieke groepering in de provincies verschillende kandidatenlijsten inleverde, stelde artikel R 10 de relatie tussen deze lijsten vast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de (overeenkomstige) wijziging van de artikelen H 10a en H 11).

Onderdelen AT tot en met BA (S 1, S 2, S 3, S 4, S 6, S 11, S 12, S 13)

Deze artikelen zijn gewijzigd vanwege het afschaffen van de provincies als kieskringen. Een lijst wordt niet langer ingeleverd voor een provincie, maar voor het gehele land.

Onderdelen BB en BC (artikelen T 2 en T 3)

Nu in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen dat het stembiljet voor het gehele land geldt, wordt voorgesteld om voortaan de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau op de stembiljetten te zetten, in plaats van de handtekening van de voorzitter van de staten.

Onderdeel BD (artikel T 10)

Met het afschaffen van de provincies als kieskring is het voor de berekening van de uitslag niet meer nodig om voor iedere provincie een stemcijfer vast te stellen.

Onderdelen BE tot en met BI (artikelen U 3, U 4 en U 5, U 12, U 13, U 14 en U 15)

De artikelen U 3, U 4 en U 14 worden gewijzigd, en de artikelen U 5, U 12, U 13 en U 14 vervallen, vanwege het afschaffen van de provincies als kieskring.
Op basis van de artikelen U 3 en U 4 wordt voor het vaststellen van de uitslag door het centraal stembureau allereerst per provincie het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen vermenigvuldigd met de voor die provincie geldende stemwaarde. Vervolgens telt het voor iedere kandidaat de uitkomsten daarvan in de verschillende provincies bij elkaar op. Tot slot telt het centraal stembureau voor iedere lijst de totalen van elke kandidaat van die lijst bij elkaar op. De uitkomst daarvan wordt het stemcijfer van de lijst genoemd.
De artikelen U 5, U 12 en U 13 vervallen omdat de figuren «lijstengroep» en «stel gelijkluidende lijsten» niet langer bestaan. De wijziging van artikel U 14 en U 15 is van wetstechnische aard, vanwege het vervallen van de artikelen P 16, P 18, U 12 en U 13.

Onderdelen BJ tot en met BN (artikelen W 1, W 3, W 4, W 6 en Y 27)

Deze artikelen zijn gewijzigd, omdat de figuren «lijstengroepen» en «stellen gelijkluidende lijsten» niet meer bestaan vanwege het afschaffen van de kieskringen. Er is daarom geen regeling nodig die bepaalt hoe in

de opvolging van vacatures moet worden voorzien bij lijstengroepen en de invloed van de voorkeursdrempel daarbij.

Onderdeel BM (artikel Y 12)

Bij de verkiezing van het Europees parlement geldt reeds dat Nederland niet is opgedeeld in kieskringen. Nu dat ook gaat gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer kan artikel Y 12 – die deze afwijking ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezing regelt – derhalve vervallen. Voor beide verkiezingen geldt daardoor hetzelfde regime.

Onderdelen BO, BP, BQ en BR (artikelen Ya 3a, Ya 10, Ya 12 en Ya 23)

De kieskringen worden afgeschaft, maar naar aanleiding van een advies van de Kiesraad wordt desalniettemin voorgesteld om de rol van hoofdstembureaus bij de berekening van de verkiezingsuitslag te behouden. Verwezen wordt naar de toelichting bij de wijziging van artikel E 5. Ten behoeve van het berekenen van de verkiezingsuitslag wordt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba een hoofdstembureau ingesteld. Artikel Ya 23 wordt aangepast, omdat de verwijzing naar het (gewijzigde) artikel Ya 12 door dit wetsvoorstel niet meer van toepassing is.

Onderdeel BS (artikel Ya 30)

Dit artikel wordt gewijzigd, vanwege het afschaffen van de provincies als kieskring. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel U 3.

Onderdeel BT (artikel Ya 32)

Bij de verkiezing van het Europees parlement geldt reeds dat Nederland niet is opgedeeld in kieskringen. Nu dat ook zal gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer wordt artikel Ya 32 – die deze afwijking ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezing regelt voor de BES – aangepast.

Onderdelen BU en BV (artikel Z 13 en de tabel)

Vanwege het afschaffen van de kieskringen kan de kieskringentabel vervallen.

ARTIKEL IA

Dit betreft een technische wijziging. De verwijzing in de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming naar artikel E 11, vierde en vijfde lid, van de Kieswet wordt aangepast, nu deze leden vervallen op grond van artikel I, onder E, van dit wetsvoorstel.

ARTIKEL IB

In artikel 6.1 van de Mediawet kan de verwijzing naar de kieskringen vervallen vanwege het afschaffen van de kieskringen.

ARTIKEL II

Deze aanpassing van de Wet raadgevend referendum vloeit voort uit afschaffing van de kieskringen.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aldus is het wetsvoorstel in overeenstemming met de Wet raadgevend referendum.

Klein